



Norges forhold til Russland – hva nå?

*Rolf A. Vestvik, Conow kompetansesenter for internasjonale relasjoner
Kent Rosenby, tidligere styremedlem i YATA*

Norges forhold til Russland har blitt kjøligere. Med henvisning til Russlands rolle i konflikten i Ukraina har EU og USA innført sanksjoner mot Russland som Norge har sluttet seg til. Videre sitter nordmannen Frode Berg arrestert i Russland siktet for spionasje. Samtidig spiller økt internasjonal spenning inn på det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland, som for eksempel at Russland er på kollisjonskurs med Vesten når det gjelder håndteringen av Syria-krisen og at INF-avtalen som skulle forhindre spredning av mellomdistanseraketter har brutt sammen.

I dette notatet gis det en kort **historisk oppsummering** av forholdet mellom Norge og Russland. Videre pekes det på at **Norge er avhengig av forholdet til Russland for å nå våre utenriks- og sikkerhetspolitiske mål**. Deretter argumenterer notatet for at **dagens Russlandspolitikk ikke virker** etter hensikten. Avslutningsvis forsøker notatet å stake ut en **selvstendig norsk Russlandspolitikk** der formålet er både å være tydelig mot russiske brudd på internasjonal rett, men samtidig bidra til avspenning og samarbeid, fremfor den konfrontasjon som i dag preger det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland.

Notatet er skrevet av Rolf A. Vestvik, partner i Conow kompetansesenter for internasjonale relasjoner. Vestvik har lang utenrikspolitisk erfaring blant annet som diplomat i den norske utenriks tjenesten. Han har også vært samfunnsjef i Flyktninghjelpen. Han har hatt en rekke verv som styremedlem i Norsk Utenrikspolitisk Institutt, medlem av Utenriksdepartementets sikkerhetspolitiske utvalg og styremedlem i den internasjonale organisasjonen for humanitære organisasjoner – ICVA.

Medforfatter er Kent Rosenby, tidligere praktikant ved Norges Generalkonsulat i St. Petersburg og styremedlem i YATA Norge. Rosenby er i gang med en mastergrad i russisk ved Universitetet i Oslo og har i tillegg erfaring fra Forsvaret.

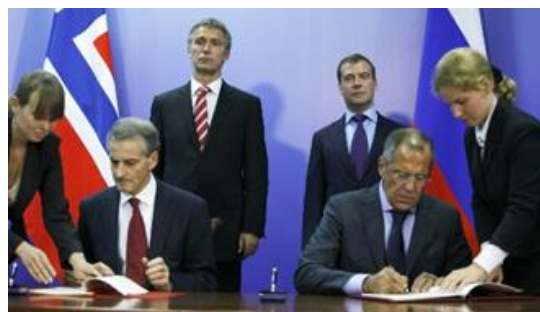
Innhold

1. Kort historisk oversikt over Norges forhold til Russland	3
2. Oversikt over problemsakene i forholdet mellom Norge og Russland	5
2.1 Sanksjoner som følge av Ukraina-konflikten	5
2.2 Frode Berg-saken	6
2.3 Vardø-radaren	6
2.4 Svalbard	7
2.5 Amerikanske styrker på norsk jord	7
2.6 Norges deltakelse i NATOs forsvarsoperasjoner mot Russland	8
2.7 Russisk militær aktivitet	8
2.8 Andre saker	9
3. Det er i Norges interesse å ha et godt forhold til Russland	10
3.1 Fred	10
3.2 En effektiv nordområdepolitikk	10
3.3 Handel og økonomi	11
3.4 Radioaktiv forurensning	11
3.5 Bidra til fred i Syria	11
3.6 Oppdemning mot islamsk ekstremisme	12
3.7 Naboskap og folk-til-folk-samarbeid	12
4. Utfordringene med dagens politikk overfor Russland	13
4.1 Sanksjonenes målsetning er uklar	13
4.2 De reaksjonære kreftene kan styrkes i Russland	13
4.3 Sanksjoner rammer vanlige, uskyldige mennesker	13
4.4 Sanksjoner kan bidra til at Russland isolerer seg ytterligere	14
4.5 Russland kan styrke sine bånd med verdens «versting-stater»	14
5. Kan Norge velge en annen kurs enn sine europeiske og amerikanske allierte?	15
5.1 Norge har et godt rykte i NATO	15
5.2 Norge har en formell utenrikspolitisk frihet som ikke-medlem av EU	15
5.3 Norge er et naboland til Russland	15
5.4 Norge har hatt en førerrolle i fredsprosesser	15
6. Hvordan folkeretten spiller inn i norsk politikktutforming overfor Russland	16
7. Den tredje vei: En ny norsk Russlandspolitikk	17

1. Kort historisk oversikt over Norges forhold til Russland

Norge har historisk hatt et godt forhold til Russland helt siden tsar Nikolaj II var det første statsoverhodet til å anerkjenne Norge som suveren stat i 1905. Dette til tross for den skjeve størrelse og maktasymmetri mellom landene. Russland er verdens største land som arealmessig utgjør ca. 17 000 000 km², har 144 millioner innbyggere og en væpnet styrke på ca. 350 000 soldater. Norge er i underkant av 400 000 km² (Svalbard utgjør ca. 61 000 km²) og har en stående væpnet styrke på ca. 16 000. Den norsk-russiske grensen har de facto vært stabil siden opprettelsen i 1826 (med unntak av perioden 1917-1944 da Finland kontrollerte grenseområdet som i dag er russisk) og historisk har landene holdt fred i mer enn 1000 år.

I tiden rett etter 1945 var forholdet mellom Norge og datidens Sovjetunionen godt ettersom sovjetiske tropper hadde befrikk Finnmark og deretter trukket seg tilbake. Nokså raskt kom den kalde krigen, og Norge og Sovjetunionen var på hver sin side av jernteppet. Til tross for dette evnet landene å opprettholde stabilitet og fred innenfor felles interesseområder. Norge kombinerte å være en tydelig alliert med NATO og de vesteuropeiske landene, samtidig som vi innførte bilaterale tiltak overfor Sovjetunionen som virket avspennende. Eksempelvis innførte Norge restriksjoner i sikkerhetspolitikken ved å avstå fra å arrangere NATO-øvelser nært opp til den sovjetiske grensen, og ved å forby utplasseringen av atomvåpen på norsk jord i fredstid (de såkalte «selvpålagte restriksjoner»).



Slutten på den kalde krigen markerte en endring i den bipolare maktstrukturen som hadde preget verdensordenen siden slutten av andre verdenskrig. USA stod nå som verdens ledende supermakt, og videreutviklet samarbeidet med Vest-Europa gjennom blant annet NATO og EU. I kjølvannet av dette var Russland i en transisjonsperiode, hvor landet absorberte verdier fra et liberalt demokrati, samtidig som de grunnleggende økonomiske strukturer i landet ble endret fra sterk statlig styring mot en mer markedsliberalistisk retning.

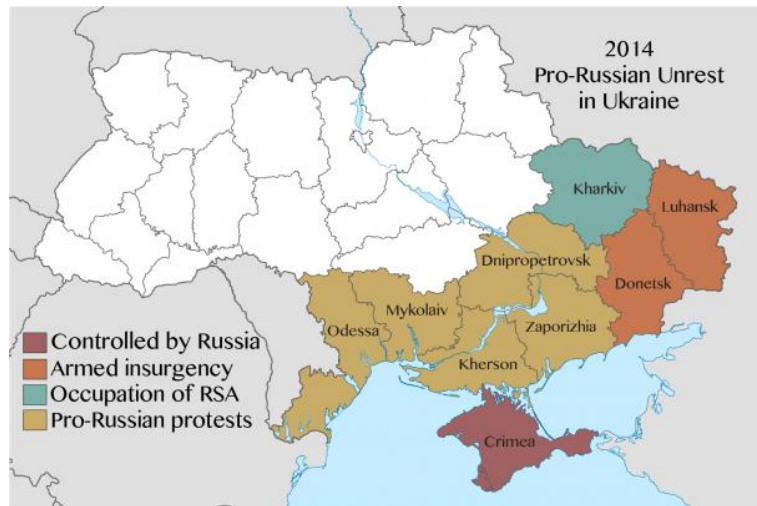
Murens fall bidro også til at Norge og Russland utvidet sitt samarbeid. Ikke minst gjaldt dette samarbeidet om forvaltning av fiskeriressursene i nord, miljøvern, sikring av atominstallasjoner, aktivitetene på Svalbard, og olje og gassressursene. Et høydepunkt i norsk-russisk samarbeid kom i 2010 da partene, etter mange tiårs forhandlinger, ble enige om den såkalte delelinjen i Barentshavet.

I perioden etter 2010 har imidlertid de norsk-russiske relasjoner blitt forverret – i all hovedsak grunnet forhold som ikke var direkte relaterte til de bilaterale forbindelser. Russland var svært skeptisk til de militære operasjoner Norge var en del av internasjonalt (Irak, Afghanistan og Libya). Videre ble Norge assosiert med den amerikanske politikken for å utvide sitt interesseområde tettere opp mot den russiske grensen, det amerikanske rakettforsvaret (Globus II-radaren i Vardø) og innlemmelse av Russlands naboland tettere inn i det vesteuropeiske samarbeid (EU-utvidelsene). Samtidig ble Norge stadig mer kritisk til utviklingen internt i Russland, spesielt hva gjelder demokrati- og menneskerettighetsspørsmål. Putins maktkonsentrasjon, drap på opposisjonelle og journalister, og Russlands hardhendte fremferd i nærområder som Tsjetsjenia utløste norsk kritikk.

Eskaleringen i det forverrede bilaterale forhold kom imidlertid i 2014 som følge av Ukraina-krisen. Bakgrunnen for krisen var at den russiskvennlige presidenten Viktor Janukovitsj i 2013 bestemte seg for å suspendere den ukrainsk-europeiske samarbeidsavtalen og søke nærmere økonomiske bånd

med Russland. Etter dette startet en flere måneder lang bølge av demonstrasjoner og protester som utviklet seg til en revolusjon i 2014 som styrtet president Janukovitsj og hans kabinett. Disse hendelsene dannet bakgrunnen for Russlands anneksjon av Krimhalvøya i mars 2014 og starten på krigen i Donbass-området.

Som svar på den russiske anneksjonen igangsatte både EU og USA sanksjoner mot Russland, som Norge sluttet seg til. Dette innebar stans i flernasjonalt og bilateralt samarbeid med Russland på en rekke områder. Effekten av det er i korte trekk at utbyggingen av et bredt og langsiktig samarbeid mellom Norge og Russland, som har vært en av hovedlinjene i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk etter den kalde krigen, er passivisert inntil videre.



2. Oversikt over problemsakene i forholdet mellom Norge og Russland

De siste årene har vi sett en opphopning av vanskelige saker i forholdet mellom Norge og Russland. Om det er flere saker i dag enn under den kalde krigen er et vurderingsspørsmål som vil ha ulikt svar avhengig av hvem man spør. Det er likevel ingen tvil om at det er en rekke saker som kompliserer forholdet mellom Norge og Russland. Blant de viktigste er:

- Ukraina-konflikten
- Frode Berg-saken
- Vardø-radaren
- Svalbard
- Amerikanske styrker på norsk jord
- Norges deltakelse i NATOs forsvarsoperasjoner mot Russland

I tillegg kommer en rekke internasjonale saker som ikke er problemsaker i det bilaterale forhold mellom Norge og Russland, men som er utfordrende i det generelle forhold mellom Russland og den vestlige verden, og som indirekte påvirker samarbeidet mellom Norge og Russland. Eksempler på slike saker er Syria, Nord-Korea, nedrustningsspørsmål, klimaforhandlingene og internasjonal energipolitikk.

2.1 Sanksjoner som følge av Ukraina-konflikten

Russlands militære intervensjon i Ukraina i februar-mars 2014 og den påfølgende annekasjonen av Krimhalvøya har skapt stor usikkerhet på det europeiske kontinentet og bidratt til å endre utviklingen i forholdet mellom Norge og Russland. Bakgrunnen for krisen i Ukraina var kampen mellom EU og Russland om Ukrainas fremtidige økonomiske, og dermed også geopolitiske orientering. I tillegg var utvidelsen av NATO østover viktig som konfliktskaper. På NATOs rådsmøte i 2008 ble det vedtatt å utvide NATO østover med mulig medlemskap for Ukraina og på sikt Georgia. Så lenge det var Moskvas mann som satt med tøylene i Kiev, var ikke dette så farlig. Da Janukovitsj ble styrtet, ble situasjonen en annen. Moskva har hele tiden hevdet at Gorbatsjov under forhandlingene om samlingen av Tyskland fikk garantier om at NATO ikke skulle utvides østover. Når det så allikevel skjedde så mente russerne at det var avgjørende for deres sikkerhet at den strategisk viktige Krimhalvøya ikke falt i NATOs hender og gikk dermed til annekasjon av Krim.

Urolighetene i Ukraina/Krimhalvøya har nå vart i fem år og de humanitære konsekvensene er store:

- 13 000 mennesker er drept i konflikten, av disse er 3 300 sivile – de øvrige tilhører ulike militære grupper på begge sider av konflikten
- 9 000 sivile er skadet
- 3,4 millioner mennesker trenger enten humanitær hjelp eller beskyttelse
- 1,6 millioner er drevet på flukt

Som følge av Russlands håndtering av Ukraina og annekasjonen av Krim iverksatte en rekke vestlige land sanksjoner mot Russland. Norge innførte restriktive tiltak mot Russland 15. august 2014 og disse er flere ganger skjerpet (senest 10. oktober 2017). Det norske regelverket er på linje med tiltakene innført av EU. Tiltakene er regulert gjennom en egen forskrift (FOR-2014-08-15-1076), og forvaltes av Utenriksdepartementet. De restriktive tiltakene omfatter:

- **Finansielle restriksjoner:** Frysing av penger og formuesgoder, og forbud mot å gjøre tilgjengelig penger og formuesgoder for en rekke fysiske og juridiske personer.
- **Forbud mot import av varer** fra Krim, forbud mot finansiering av infrastruktur på Krim eller i Sevastopol, samt mot salg av utstyr og teknologi til Krim eller Sevastopol.
- **Våpenembargo** og forbud mot salg av flerbruksvarer til forsvarsindustrien og til fysiske og juridiske personer i Russland.
- **Restriksjoner for russisk oljeindustri** med krav om forhåndstillatelse for salg eller levering av teknologier oppført i forskriften.

Som svar på de internasjonale sanksjonene har Russland svart med mottiltak overfor en rekke land, herunder Norge.

2.2 Frode Berg-saken

Den 5. desember 2017 ble den tidligere norske grenseinspektøren Frode Berg arrestert og siktet for spionasje i Russland. Berg ble anklaget for å ha mottatt hemmelige dokumenter som inneholdt opplysninger om den russiske marineflåten. Den 16. april 2019 ble Frode Berg dømt til 14 års fengsel etter å ha innrømmet at han arbeidet på oppdrag fra norske etterretningsmyndigheter.

Frode Berg-saken er svært alvorlig i det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland. Med denne saken er det bevist at Norge gjennomfører offensive operasjoner inne på russisk territorium. Saken brukes for alt den er verdt av det russiske sikkerhetsapparatet som bevis på at Vesten driver aktiv spionasje i Russland – og saken er med på å legitimere de sikkerhetstiltak som gjennomføres, for eksempel mot russiske frivillige organisasjoner.

2.3 Vardø-radaren

På Vårberget i Vardø, under 40 kilometer fra den russiske grensen, ligger den såkalte Globus II-radaren. Dette er en avansert radar bygget i 1999 som blir drevet av Etterretningstjenesten. Ifølge Forsvaret har radaren følgende oppgaver:

- Overvåke verdensrommet
- Overvåke Norges interesseområde i utlandet
- Samle inn informasjon til bruk innen forskning og utvikling



Radaren er produsert i USA. Den første ble satt opp i 2001, mens en ny er i ferd med å bygges (rød pil på bildet).

Radaren er utviklet i USA. Ettersom radaren befinner seg tett opp til den russiske grensen, der Russland har flere militære baser, har den blitt en alvorlig diplomatisk belastning i forholdet mellom Norge og Russland. Fra russisk side hevdes det at radaren er en del av det amerikanske rakettskjoldet, samt at radaren kan brukes til å styre raketter som kan angripe Russland.

2.4 Svalbard

Svalbard forblir en svært utfordrende sak i de norsk-russiske bilaterale forbindelser. Den norske kontrollen under Svalbardtraktaten savner rettslig sidestykke. Øygruppen er verken et fylke, koloni, protektorat eller oversjøisk territorium. Norges suverenitet er imidlertid bredt anerkjent, men bare på land og innenfor 12-milssonen. Alle land som underskriver Svalbardtraktaten har rett til å drive økonomisk virksomhet på Svalbard, men etter norsk suveren rettshåndhevelse. Fiskevernsonen rundt Svalbard ut til 200 nautiske mil som Norge har opprettet er omstridt, og med oppdagelsen av olje og gass i Barentshavet på 2000-tallet økte trykket fra EU og andre stormakter mot den norske forståelsen av Svalbardtraktaten.

Russland har hele tiden utfordret den norske myndigheten over Svalbard, og i en rapport fra det russiske forsvarsdepartementet som fikk bred omtale i russiske medier i mars 2019 hevdes det at norsk Svalbardpolitikk kan utløse en krig mellom Russland og NATO. I rapporten heter det at Russland anser Svalbard for å være det stedet der sjansen for en maritim militær konfrontasjon mellom Russland og NATO er størst. Risikoen her er større enn i Svartehavet og rundt øygruppen Kurilene ved Japan. I rapporten fra det russiske forsvarsdepartementet fremgår det at Russland er svært kritisk til norsk Svalbardpolitikk. Det blir påstått at Norge nå er i ferd med å gjøre politiske endringer i Svalbardpolitikken, og at motivet er å etablere uinnskrenket kontroll over øygruppen, stikk i strid med internasjonale avtaler som regulerer medlemsstatenes bruk av områdene.

Den omtalte rapporten føyer seg inn i en rekke saker der spenningene mellom Russland og Norge om Svalbard er illustrert. Et annet eksempel er det omstridte besøket til Svalbard av den russiske visestatsministeren Dmitry Rogozin i 2015 (visestatsministeren stod på Norges liste over uønskede personer etter at han åpent støttet den russiske annekteringen av Krim.) I tillegg har Russlands utenriksminister, Sergej Lavrov, uttalt at Norge «vanskjøtter» Svalbardtraktaten.

Striden mellom Norge og Russland om Svalbard har vart i mange år, og det er ingen ting som tyder på at de to landene ville finne en snarlig løsning på uenighetene. Samtidig har begge land «lært seg å leve» med uenigheten, og landene har vist at de kan ha et godt samarbeid på andre felt selv om Svalbardspørsmålene ikke har funnet en løsning.

2.5 Amerikanske styrker på norsk jord

Den såkalte «basepolitikken» var en sentral del av norsk sikkerhetspolitikk gjennom hele den kalde krigen. Kjernen i basepolitikken var et norsk nei til stasjonering av allierte kampenheter i landet i fredstid (grunndokumentet er baseerklæringen fra 1. februar 1949, som var et svar på en sovjetisk note da Norge var på vei inn i NATO). Ifølge baseerklæringen ville den norske regjering *"ikke tiltre noen overenskomst med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge til å åpne baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep."* Senere ble basepolitikken presisert ved to anledninger, i februar 1951 og i september 1977. Bakgrunnen var begge ganger at NATO-samarbeidet var i ferd med å anta nye former, noe som nødvendiggjorde en klargjøring av basepolitikkenes rammer. Det ble blant annet slått fast at baseerklæringen av 1949 ikke hindret utbygging av militære anlegg, forhåndslagring av militært utstyr, allierte øvelser på norsk jord og kortvarige besøk av allierte fly- og flåtestyrker.

Basepolitikken var en del av de såkalte «selvpålagte restriksjoner» i den norske sikkerhetspolitikken som også bestod av følgende elementer: 1) basepolitikken; 2) begrensninger på alliert virksomhet i Nord-Norge generelt og i Finnmark spesielt; 3) restriksjoner i tilknytning til Svalbard; 4) restriksjoner

på utenlandske hemmelige tjenesters virksomhet i Norge; 5) restriksjoner på vesttysk deltakelse på nordflanken; 6) atompolitikken og 7) anløpspolitikken.¹

I 2017 ble imidlertid hele den norske tradisjonen om å ikke ha fast stasjonerte utenlandske styrker på norsk jord kullkastet da regjeringen godkjente å stasjonere 300 kampsoldater fra US Marines på Værnes Garnison. Regjeringen mener at dette ikke er en fast base ettersom dette er «rotasjonsbaserte styrkekomponenter». Fra russisk side er det imidlertid slått fast at de ser på dette som en amerikansk base i Norge og at dette er en provokasjon.

2.6 Norges deltakelse i NATOs forsvarsoperasjoner mot Russland

Som en følge av Ukraina-krisen har NATO styrket sitt militære nærvær i de baltiske landene og Polen gjennom operasjonen «Enhanced Forward Presence». Også Norge deltar aktivt i denne operasjonen. Fra mai til desember 2017 bidro Norge med et mekanisert kompani som bestod av 200 menn og kvinner fra Hæren. Majoriteten av soldatene tilhørte Telemark bataljon. De ble imidlertid støttet av soldater fra hele Brigade Nord, herunder ildledere, militærpoliti, sambandsstøtte, logistikk og ingeniører. Styrken hadde med seg stridsvogner, CV90 kampvogner, stormingeniørvogner, ingeniørpanservogner, bropanservogner (broleggere), bergpanservogner og ildledervogner.²

Fra januar - juni 2018 bestod det norske bidraget av rundt 30 soldater fra en oppklaringsenhet fra Hæren. Styrken som Norge inngår i holdt til i en litauisk garnison i Rukla, omtrent ni mil utenfor hovedstaden Vilnius.³

NATOs plassering av styrker nær den russiske grensen har provosert Russland. Fra flere hold hevdes det at NATO opptreer aggressivt og med sin styrkeoppbygging hisser til konfrontasjon.

Norge, som et av få deltakende NATO-land (under halvparten av NATOs medlemsland er med i styrkene) blir lagt merke til på russisk side. Samtidig spekuleres det nå i at Norges deltakelse i Litauen kan bidra til at Frode Berg blir en del av en avtale mellom Russland og Litauen om spionutveksling.



2.7 Russisk militær aktivitet

Fra russisk side har det vært en betydelig militær opprustning i Norges nærområder de siste år. Det russiske militærbudsjettet (som var på ca. 61 milliarder dollar i 2018) har godt jevnt ned siden toppåret i 2016 da landet brukte over 82 milliarder dollar. Men en større andel av budsjettet går til nordområdene, geografisk nært Norge, og til våpensystemer som kan utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet. Samtidig er det verdt å understreke at det russiske militære budsjettet er lite sammenliknet med USA (som har et budsjett ti ganger større enn Russland, ca. 648 milliarder dollar i 2018). Det russiske øvelsesmønsteret har også endret seg de siste år med militærøvelser som strekker seg stadig lenger vestover og sørover – også i Norskehavet. Disse forholdene har skapt økt bekymring på norsk side, og brukes som argumenter for en endret norsk politikk overfor Russland.

¹ Rolf Tamnes og Knut Einar Eriksen (1999): «Norge og NATO under den kalde krigen» i *NATO 50 år: Norsk sikkerhetspolitikk med NATO* utgitt av Den norske Atlanterhavskomiteé

² Forsvaret: <https://forsvaret.no/fakta/aktivitet/internasjonale-operasjoner/litauen>

³ Ibid.

2.8 Andre saker

I tillegg til de hovedsakene som er nevnt ovenfor har det de siste årene vært en lang rekke mindre saker som har illustrert at forholdet mellom Norge og Russland er blitt forverret de siste år.

Eksempler på slike saker er:

- En rekke nordmenn, også høyprofilerte som Trine Skei Grande og Bård Vegar Solhjell, ble nektet innreise til Russland som svar på at Norge har en rekke russiske politikere på sin boikottliste etter Ukraina-krisen.
- Sergej Skripal-saken: 4. mars 2018 i Storbritannia ble den tidligere russiske etterretningsoffiseren Sergej Skripal funnet forgiftet av nervegassen Novichok, som ble produsert i Russland i perioden 1971-1993. Skripal-saken utløste en alvorlig diplomatisk krise mellom Russland og Vesten, og førte blant annet til en rekke utvisninger av diplomatisk personell. De vestlige land (USA, Canada, Australia, Norge, NATO, EU-landene og andre) utviste 189 russiske diplomater, mens nesten like mange ble utvist fra Russland som motsvar. Norge reagerte også kraftig. Fra norsk side ble en russisk diplomat utvist og Norge la seg på samme nivå som likesinnede, mindre europeiske land (med unntak av Danmark som utviste to).
- Norge nektet i 2015 russerne bistand til å heve et flyvrak fra andre verdenskrig fordi de mente det ville være et brudd på sanksjonspolitikken etter Ukraina.
- Dagens utenriksminister, Ine Marie Eriksen Søreide, uttalte som forsvarsminister i 2015 at Norges forhold til Russland var endret for alltid.
- Flere norske studenter i Russland har blitt kastet ut av landet.

Gjennomgangen av sakene ovenfor viser at det bilaterale norsk-russiske forhold er verre enn på mange år. Samtidig må det understrekes at det norsk-russiske samarbeid på mange måter fortsatt er godt:

- Den norsk-russiske felles grense i nord er fortsatt åpen
- Folk-til-folk samarbeidet fungerer
- Samarbeidet om fiskerikontroll fungerer
- Samarbeidet om søk og redning til havs fortsetter

3. Det er i Norges interesse å ha et godt forhold til Russland

Norge har lang tradisjon og erfaring med både å være en tydelig og lojal alliert overfor NATO, USA og EU-landene, og samtidig ha et konstruktivt bilateralt forhold til Russland. I dag er Norge avhengig av Russland for å nå mange av sine utenrikspolitiske målsetninger. Noen eksempler på slike mål er:

3.1 Fred

Norge har ingen truende naboer eller stater i sitt nærområde med unntak av Russland. Den eneste makt som kan true Norges territoriale uavhengighet er Russland. Det er helt usannsynlig at noen andre stater skulle ha interesse av å invadere Norge. For å sikre fred på norsk jord er det derfor Russland det må fokuseres på. Samtidig er Russland en betydelig stormakt med enormt mye større militære ressurser enn Norge. Det er derfor i Norges klare interesse å utvikle et fredelig forhold til Russland.

3.2 En effektiv nordområdepolitikk

Nordområdene har vært og er en hovedprioritet i norsk utenrikspolitikk. Det er en kjerneinteresse for Norge at situasjonen i nordområdene er stabil og at Norge, sammen med Russland og andre stater, finner frem til gode løsninger rundt forsvarlig forvaltning av fiskeressurser, olje- og gassressurser og ressurser på Svalbard. Det sårbare arktiske miljøet og regulering av skipsfart gjennom Nordøstpassasjen er andre saker hvor Norge og Russland må utarbeide løsninger som er akseptable for begge land.

Nordområdene har så langt vært stabilt, og hovedsaken i Arktis siste år er delelinjen mellom Norge og Russland som ble ferdigforhandlet i 2010 og er i tråd med havretten. Det er også verdt å nevne at Russland har handlet folkerettslig i Arktis, samtidig som det er en markant flåteutvikling i den russiske delen av Arktis. Generelt skiller situasjonen i Arktis seg grunnleggende fra situasjonen i det postsovjetske området. Russland har betydelige politiske og økonomiske interesser begge steder, men situasjonen i nord er enda mer forutsigbar, mer stabil og mer oversiktlig enn situasjonen i Russlands sørlige randsone.

Avtalen med Norge om en maritim avgrensningslinje i Barentshavet og i Polhavet, som trådte i kraft i 2011, ser ikke ut til å bli påvirket av krisen i Ukraina. I oktober 2016 ble da også, til tross for det svært kjølige internasjonale politiske klimaet, Norge og Russland enige om en avtale for skyting av seismikk langs grenselinjen i Barentshavet.

Det har også vært et velfungerende norsk-russisk fiskerisamarbeid siden 70-tallet, og selv om vi har sett noen utfordringer – blant annet da russisk UD av slo det norske Havforskningsinstituttets søknad om felles norsk-russisk tokt uten begrunnelse – så er det uansett grunn til å konkludere med at norsk-russisk samarbeid heller ikke her i særlig grad er preget av den kulde vi ser i det generelle forholdet.

Også folk-til-folk samarbeidet i Barentsregionen, samarbeid innenfor politi- og justissektoren, og søk- og redningsarbeidet mellom Norge og Russland, fortsetter som tidligere.

I en situasjon der det militære og forsvarsrelaterte samarbeidet mellom Norge og Russland ligger nede, ser det ut til at begge parter anser det som viktig å opprettholde flere samarbeidsprosjekter i nord.

3.3 Handel og økonomi

Som en motreaksjon til sanksjonene som ble innført mot Russland i mars 2014, har Russland innført importforbud av blant annet norske handelsvarer som fisk og jordbruksprodukter.

NHO anslår at 90% av medlemsbedriftene i Det norsk-russiske handelskammer har blitt vesentlig påvirket av faktorer som rubelens kraftige fall det siste året, den innenrikspolitiske situasjonen i Russland og de innførte sanksjonene, som rammer både norske og russiske bedrifter. For mange av disse bedriftene blir det vanskeligere å operere mens det politiske klimaet mellom Russland og Norge er så kjølig som i dag. Den russiske økonomien har opplevd betydelig turbulens det siste året og det har blitt argumentert for at Russland ikke vil klare å forsvare rubelen stort lenger. Denne påstanden er basert på at valutareservene minsker, oljeprisen har falt og utenlandske investorer trekker sine penger ut av landet.

Den pågående økonomiske konfrontasjonspolitikken mellom Russland og Norge er noe begge land taper på. Handelen mellom Norge og Russland har fått en knekk etter innføringen av sanksjonene. Tallene fra Statistisk sentralbyrå viser hvordan det har preget ulike marked, tabellen nedenfor viser hvordan siste år har preget norsk eksport til Russland (summer i 1000 NOK):

År	2014	2015	2016	2014-2016	2015-2016	2017	2018	2017 - 2018	2014-2018
Mat og levende dyr	3 540 831	175 657	160 240	-95 %	-9 %	121 701	359 020	66 %	-90 %
Drikkevarer og tobakk	5 777	1 859	900	-84 %	-52 %	905	1093	21 %	-81 %
Råolje/varer unntatt drivstoff	116 346	169 481	79 755	-31 %	-53 %	223 621	120 272	-46 %	3 %
Brensel og smøreoljer	6 484	3 313	5 496	-15 %	66 %	3584	3160	-11 %	-51 %
Dyr og veg. oljer, fett og voks	109	193	21	-81 %	-89 %	192	1647	88 %	93 %
Kjemikalier	325 836	194 346	19 721	-39 %	3 %	333 906	288 407	-16 %	-11 %
Gods klassifisert etter materiale	404 148	587 714	538 259	33 %	-8 %	620 252	692 347	10 %	42 %
Maskiner og transportutstyr	712 209	1 129 074	1 054 827	48 %	-7 %	610 204	819 728	25 %	13 %
Diverse	146 943	137 678	146 792	-	7 %	172 812	182 330	5 %	19 %
TOTAL	5 258 682	2 399 316	2 186 011	-58 %	-9 %	2 087 177	2 468 004	15 %	-53 %

3.4 Radioaktiv forurensning

Russland kontrollerer en rekke mulige kilder for radioaktiv forurensning som kan utgjøre en fare for Norge. Bellona rapporterer at flere av landets atomkraftverk er eldre og peker spesielt på installasjonene på Kolahalvøya som en alvorlig kilde til bekymring. Utdatert teknologi og en massiv opphoping av atombrensel og atomavfall kan utgjøre en direkte trussel mot Norge. Det er derfor i Norges interesse å bidra til at Russland ivaretar og forbedrer sikkerheten rundt sine atominstallasjoner, i tillegg til at landet sikrer sitt atomavfall.

3.5 Bidra til fred i Syria

Norge bidrar mye til forsøk på å løse humanitære og politiske kriser i Midtøsten, spesielt situasjonen i Syria og Irak. En fredelig, langsiktig og stabil løsning på krisen i Midtøsten vil kun bli mulig dersom tunge internasjonale aktører møtes og fremforhandler felles politikk. Uten slike initiativ vil de internasjonale tungvektene USA, Russland, Saudi-Arabia, Tyrkia, Iran og andre, fortsette å støtte

ulike fraksjoner og grupper og forlenge konflikten. Russland har gjennom hele Syria-krisen opprettholdt støtte til Assad-regimet. Nå som man har kommet i en situasjon der forhandlinger trolig må igangsettes med Assad-regimet, vil det være i norsk interesse at de land som har gode relasjoner med Assad er med på en felles strategi for veien videre. Norge, og andre vestlige allierte, har derfor interesse av at Russland igjen innlemmes i det internasjonale samfunnet. Uten deres tilstedeværelse er varige løsninger vanskeligere å oppnå.

3.6 Oppdemning mot islamsk ekstremisme

I sin årlige trusselvurdering har Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) ført opp voldelig islamistisk ekstremisme som en av de primære sikkerhetstrusler mot Norge. Samtidig understreker PST at dette er en trussel som ikke bare kan møtes innenfor egne grenser; Norge må også arbeide internasjonalt. I den internasjonale kampen mot ekstrem islam er det viktig at slike grupper ikke styrkes innad i Russland. Det er viktig for Norge at Russland deltar aktivt i den internasjonale kampen mot terrorisme, og at man i størst mulig grad finner felles strategier på hvordan man skal bekjempe islamistisk terrorisme. I PSTs ugraderte trusselvurdering (Nasjonal Trusselvurdering 2019:15) som ble lagt frem 15. februar 2019 heter det:

«Ekstrem islamisme er sterkt påvirket av internasjonale hendelser, og radikalisering og potensiell angrepsplanlegging kan øke i omfang som følge av hendelser i eller utenfor Norge.»

3.7 Naboskap og folk-til-folk-samarbeid

Norge har investert store ressurser i å utvikle et godt naboforhold til Russland med et sterkt og nært mellomfolkelig samarbeid mellom Russland og Norge. I dag bor det nesten 10 000 russiske statsborgere i Norge. Handelen mellom de to landene er særlig viktig i nord. Utvekslingen av kultur og vennskapsbånd over grensene har økt i hele perioden etter den kalde krigens avslutning. For hele Norge er det viktig at det nære folk-til-folk-samarbeidet i nord forsterkes og utvikles.

Den mellommenneskelige aktiviteten over grensen mellom Norge og Russland skjer hovedsakelig i nord, blant annet grunnet Barentssamarbeidet. Thorvald Stoltenberg opprettet Barentsregionen i 1993 som en «regionenes tilbakekomst» for å verdsette folkelig samhandling. Barentssamarbeidet strukturerer gjennom aktiviteter og prosjekter mellommenneskelig aktivitet i nord mellom Russland og Norge.

Det viktigste «redskapet» i norsk-russisk folk-til-folk samarbeid er Barentssekretariatet, som har bidratt til finansiering av snart 5 000 norsk-russiske Barentsprosjekter siden 1993. Prosjektsamarbeidet har vært en avgjørende faktor for å bygge ned barrierer og styrke vennskapet i Barentsregionen. Barentssamarbeidet startet som et fredsprosjekt, og anses også i dag som en både politisk og folkelig suksess.

4. utfordringene med dagens politikk overfor Russland

4.1 Sanksjonenes målsetning er uklar

I kjølvannet av den ulovlige russiske annekasjonen av Krim besluttet USA, EU og Norge i mars 2014 å innføre diplomatiske og økonomiske sanksjoner overfor Russland. Tiltakene er rettet mot blant annet russiske selskaper i forsvars- og energisektorene, utvalgte enkeltpersoner og større banker. Videre har man valgt å ekskludere Russland fra utvalgte fora som G8 og man har begrenset bilateral kontakt mellom medlemsstater av EU og Russland. I forsøk på å begrense videre økonomisk vekst i Russland, har USA og EU lagt særlig vekt på å redusere de russiske energiselskaperenes mulighet til å utforske og utvinne ressurser i de russiske nordområdene. I løpet av 2014 ble USAs Executive Order 13660 og 13661 utvidet til å inkludere flere enkeltpersoner og selskaper som den amerikanske administrasjonen og EU anså som deltakende eller påvirkende i konflikten i Ukraina.

Sett i et historisk lys er sanksjonene strenge og kan sammenlignes med sanksjonene mot Saddam Hussein og boikotten av apartheidregimet i Sør-Afrika. Etter at sanksjonene nå har vart i nesten fem år er det på tide å gjøre opp status, og stille spørsmål om disse har ønsket effekt.

Sanksjoner mislykkes ofte som pressmiddel i internasjonal politikk. Den anerkjente amerikanske statsviteren Robert A. Pape (1997:92-93) har gjennomført en stor analyse av de 115 viktigste økonomiske sanksjonene i perioden 1914-1990 og viser i sin studie at sanksjonene var vellykket i kun fem av tilfellene. En mulig årsak til at sanksjoner mislykkes er uklarhet rundt målsetning, og at iverksettende stater har ulike motiver og mål med sin sanksjonspolitik. ⁴ Dette er også tilfellet når det gjelder sanksjonene mot Russland. Skal sanksjonene tvinge russerne til å gi Krimhalvøya tilbake til Ukraina? Er hensikten at kamphandlingene i Øst-Ukraina skal stanse? Er hensikten å bidra til regimeendring i Russland og tvinge Putin til å gå av som president? Så lenge sanksjoner har uklare mål blir de også mindre treffsikre og effektive.

4.2 De reaksjonære kreftene kan styrkes i Russland

Det kan synes som om enkelte aktører håper på at Putin skal måtte gå av som president som følge av det internasjonale presset. Foreløpig har en slik strategi vært mislykket. Putins legitimitet ser ut til å ha blitt styrket innad i Russland, og i presidentvalget i mars 2018 fikk Putin et overbevisende flertall. Dersom sanksjonene skulle bidra til Putins fall, hvem skulle ha erstattet han? Det er ikke gitt at regimeendring i Russland vil bidra til en mer positiv utvikling i landet. Tvert om – de politiske kreftene som er på fremmarsj i Russland er de som står for en enda mer reaksjonær politisk kurs enn Putin. Dette er et syn som blant annet deles av den norske militære etterretningstjenesten. I E-tjenestens ugraderte trusselvurdering (Fokus 2015:12) som ble lagt frem 12. februar 2015 heter det:

«Skulle situasjonen på sikt føre til regimeendring, vil ikke dette nødvendigvis resultere i et Russland som er mer demokratisk eller mer samarbeidsvillig overfor Vesten. Et nytt lederskap kan delvis rekrutteres fra de samme politiske kretsene som styrer i dag, kanskje med enda tydeligere nasjonalistisk profil. En annen mulighet er at landet havner i en situasjon hvor dagens sentraliserte system erstattes av politisk kaos.»

4.3 Sanksjoner rammer vanlige, uskyldige mennesker

De internasjonale sanksjonene rammer vanlige russiske innbyggere, og de aller fleste av disse har null påvirkning på Russlands utenrikspolitiske handlinger. Dette er en vanlig svakhet ved sanksjoner og

⁴ Robert A. Pape (1997): «Why Economic Sanctions Do Not Work» I *International Security*, Vol. 22, No. 2, 90-136.

ofte en pris man må være villig til å betale når slike virkemidler brukes. Derfor er det viktig at sanksjonenes positive ringvirkninger er større enn de negative dersom man skal rettferdiggjøre å ramme uskyldige. Den russiske rubelen er på sitt svakeste siden devalueringen i 1998, og analytikere spår et fortsatt fall. Vanlige mennesker merker nå i det daglige at russisk økonomi er svekket.

4.4 Sanksjoner kan bidra til at Russland isolerer seg ytterligere

Det internasjonale samfunnet har sammen etablert en rekke internasjonale institusjoner som skal regulere forholdet mellom statene, forhindre internasjonalt anarki og helst bidra positivt til økonomisk vekst, sikkerhet og beskyttelse av mennesker og miljø. I årene etter Sovjetunionens fall opplevde vi et Russland som i stor grad orienterte seg inn mot de internasjonale samarbeidsorganer, illustrert ved Partnerskap for Fred-initiativet med NATO og opptak i multilaterale organisasjoner som Verdens handelsorganisasjon og Europarådet. Nå er denne politikken endret. Russland har enten blitt ekskludert fra enkelte viktige internasjonale fora eller har selv trådt ut eller spiller en marginal rolle. Dette er en uheldig utvikling. Internasjonalt samarbeid fungerer bare dersom de store, mektige landene kommer sammen og løser felles utfordringer i fellesskap.

4.5 Russland kan styrke sine bånd med verdens «versting-stater»

Etter innføring av internasjonale sanksjoner ser man ofte at stater dreier bort fra å søke samhandling med de land som står bak sanksjonene og finner nye allierte. I årene etter murens fall og reformene i Øst-Europa på starten av 1990-tallet var vi vitne til et Russland som orienterte seg mot Vest-Europa og inngikk konstruktive samarbeid over gamle blokk-grenser. Dette var positivt, ikke minst for Norge, som dermed utviklet tettere bånd med vår store nabo i øst. Et av de viktigste resultatene av dette var etableringen av Barentssamarbeidet.

Med den pågående sanksjonspolitikken kan en ikke se bort ifra at Russland vil øke sin orientering mot, og samarbeid med, stater som ikke sanksjonerer.

Russlands ekstremt tette samarbeid med Assad i Syria er et eksempel på dette, og det tettere samarbeidet med Iran er et annet. Også nyorienteringen mot Tyrkia og Iran (bildet er fra møtet 4. april 2018) er et samarbeid som ikke nødvendigvis er positivt sett med norske øyne. Videre er det viktig å følge med på det forsterkede samarbeidet mellom Russland og Kina. Vil en slik orientering fra Russland være i norsk interesse all den tid vi allerede har et svært utfordrende forhold til Kina?

Ikke minst er det viktig å analysere hva som er de fremtidige perspektiver i nordområdene dersom man får et Russland som orienterer seg bort fra Vesten og mer mot Kina.

Endelig har vi Nord-Korea som er på desperat jakt etter allierte og som kan finne en åpning mot Russland.



5. Kan Norge velge en annen kurs enn sine europeiske og amerikanske allierte?

Alle stater, men spesielt små aktører som Norge, er avhengig av at internasjonale lover og regler følges og at stater lojalt slutter opp om felles politikk som vedtas. Når det gjelder sanksjonene mot Russland er disse vedtatt av stater som står Norge svært nær, herunder USA og EU. Norge er avhengig av disse aktørene både sikkerhetspolitisk og økonomisk. Å bryte ut av en felles politikk som er vedtatt av sentrale allierte land vil ha politiske kostnader. Skulle Norge ikke følge opp må en forvente reaksjoner og utøving av press fra disse landene. Slike reaksjoner bør likevel ikke hindre at man innad i Norge debatterer en bilateral politikk overfor Russland ut ifra følgende vurderinger:

5.1 Norge har et godt rykte i NATO

Norge har lang tradisjon for å være et aktivt og lojalt NATO-medlem. Både i Libya og Afghanistan deltok Norge med betydelig militær innsats sett i forhold til vår størrelse. Vi har tett militært samarbeid med USA og gode bilaterale relasjoner til alle våre europeiske naboer. Samtidig som vi over tid har vist at vi tilhører NATO og Europa, så har vi i perioder hatt vår egen bilaterale avspenningspolitikk overfor Russland, som for eksempel de selvpålagte restriksjoner under den kalde krigen. Dette har blitt akseptert og har ikke ført til at våre allierte har stilt spørsmålsteget ved vår lojalitet. At Norge i tillegg nå har generalsekretæren i NATO gjør at vår allianselojalitet er sterkt befestet. Samtidig må man ta høyde for endringer internasjonalt og utvikling i forholdet mellom våre allierte og Russland siden den kalde krigen. Det er ikke nødvendigvis slik at avvik fra våre alliertes linje ikke vil bli stilt spørsmålsteget ved i dagens kontekst. Sett overordnet har Norge et godt rykte i NATO og det er mulig at vi kan ha et større handlingsrom bilateralt overfor Russland, selv om det er en krevende balansegang.

5.2 Norge har en formell utenrikspolitisk frihet som ikke-medlem av EU

EUs medlemsland er til en viss grad formelt og juridisk bundet av en felles utenrikspolitikk. Ettersom Norge ikke er medlem av EU, har Norge en større formell frihet enn EU-landene til å søke ut en annen kurs overfor Russland.

5.3 Norge er et naboland til Russland

Norge deler felles grense med Russland. I internasjonal politikk har det alltid vært en forståelse for at de land som deler felles grense med Russland bør føre en mer avdempet politikk overfor landet enn andre aktører som ikke har felles grense. Politikken som Norge valgte under den kalde krigen med selvpålagte restriksjoner rundt øvelser og utplassering av atomvåpen bekrefter denne påstanden. Norge kan derfor med rette hevde en egen, bilateral politikk overfor Russland med henvisning til den suksess en slik linje utgjorde under den kalde krigen.

5.4 Norge har hatt en førerrolle i fredsprosesser

Norge har helt siden 1990-tallet vært tilrettelegger for en rekke fredsprosesser verden over. Når uro og konflikt kommer til vår egen dørstokk vil de fleste ha forståelse for at Norge tester ut de samme politiske virkemidler som har vært varemerket for de fredsprosesser Norge har fasilitert, nemlig dialog, samtaler, diskusjon, tålmodighet, imøtekommenhet, forståelse for den annen parts synspunkter og ikke minst sterk vilje til å finne løsninger som begge parter kan leve med. At Norge avviker fra alliansens rådende linje og i stedet inntar rollen som megler og mellomland vil kle Norges utenrikspolitiske tradisjon og ha forståelse hos våre allierte.

Konklusjonene er at Norge har muligheten til å velge en noe annen kurs i deler av politikken overfor Russland, og likevel beholde et godt forhold til våre allierte.

6. Hvordan folkeretten spiller inn i norsk politikktforming overfor Russland

Et hovedargument fra aktørene som har igangsatt sanksjonspolitikken overfor Russland er folkeretten. Dette gjelder også den norske regjeringen. Regjeringen har ved en rekke anledninger uttalt at den norske politikken overfor Russland er begrunnet i et forsvar av folkeretten.

Forsvarsministeren uttalte følgende på et møte i Oslo Militære Samfund i februar 2015:

«Grunnleggende internasjonale kjøreregler er brutt [av Russland]. Folkeretten er den grunnmuren Europa har bygget opp etter dyrekjøpte erfaringer i to ødeleggende verdenskriger. Når den brytes, senkes terskelen for bruk av militær makt.»

Det er ingen tvil om at det er i Norges interesse at folkeretten styrer lands handlinger på den internasjonale arena. Som et lite land er vi avhengig av at folkeretten ikke krenkes og at alle stater respekterer de internasjonale spillereglene.

Det er imidlertid slik at folkeretten brytes av mange land, og både verdenssamfunnet og Norge velger ulike reaksjonsformer. De siste årene har vi sett alvorlige folkerettsbrudd i Syria. EU, USA og Norge har innført sanksjoner, uten at vi kan si at dette har bedret situasjonen. Da Israel bombet FN-skolen i Palestina i august 2014 kalte FNs generalsekretær Ban Ki-moon det for «*et grovt brudd på folkeretten*», uten at dette fikk konkrete følger. USAs bruk av tortur i fangeleiren Guantánamo er også eksempel på et alvorlig brudd på folkeretten. Norge bør være en sterk forsvare av folkeretten, og si tydelig ifra når den brytes, men samtidig er det viktig med edruelighet i forhold til hvor prinsippfaste vi faktisk er når for eksempel vår nærmeste allierte bryter folkeretten.

Konklusjonen er at det ikke kan være tvil om at Russland har brutt folkeretten i Ukraina. Fordi vi og våre allierte har en varierende og til dels pragmatisk oppfølging av folkerettsbrudd, er det fare for at vi kan oppfattes som dobbeltmoralske og at vi har ulike standarder for hva som oppfattes som rett og galt. Dette kan gi gratis argumentasjon til de som utsettes for sanksjoner.

7. Den tredje vei: En ny norsk Russlandspolitikk

Konklusjonen når det gjelder Norges håndtering av konflikten i Ukraina og vårt forhold til Russland er at Russland har opptrådt helt uakseptabelt overfor Ukraina. Norge må derfor være tydelig i kritikken av Russland. Samtidig er det viktig at vi har et aktivt og selvstendig forhold til sanksjonspolitikken overfor Russland. Dersom sanksjonene ikke har ønsket effekt bør politikken revurderes. Norge må tørre å løfte denne diskusjonen med våre allierte.

Videre er det grunn til å stille spørsmålsteget ved om den trussel som vi i dag ser fra et mer aggressivt Russland skal møtes med motmakt, dialog eller begge deler. På begynnelsen av 90-tallet hadde Sovjet gått i oppløsning, landets militære lå nede for telling og Europa så, enn så lenge, svært fredelig ut. Da hadde Norge mest å tjene på avspenning via dialog og forhandling. Situasjonen i dag er derimot annerledes.

Norge bør derfor tenke grundig gjennom dagens politikk overfor Russland. Norge kan føre en egen politikk innenfor tre områder:

1. Tiltak Norge kan gjennomføre alene
2. Tiltak Norge kan fremme overfor sine allierte
3. Tiltak Norge kan gjennomføre overfor Russland

Nedenfor følger en tabell med oversikt over hvilke politiske tiltak Norge kan gjennomføre for å bedre bilaterale relasjoner med Russland:

Tiltak Norge kan gjennomføre alene	Tiltak Norge kan fremme overfor sine allierte	Tiltak Norge kan fremme overfor Russland
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lage utredning om effektene av dagens Russlandspolitikk ▪ Vurdere nye selvbestemte restriksjoner i sikkerhetspolitikken ▪ Oppheve restriksjoner på reiser for russiske personer til Norge ▪ Styrke folk-til-folk samarbeidet i nord ▪ Øke ressursene til de institusjonene som arbeider med nordområdene (Arktisk Råd, Barentssekretariatet, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ta initiativ til åpen diskusjon om effektene av NATOs politikk innad i NATO ▪ Ta initiativ til toppmøte mellom Russland og NATO ▪ Ta initiativ med likesinnede land for en kritisk gjennomgang av om de internasjonale sanksjonene har ønsket effekt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Invitere til politiske samtaler på toppnivå med Russland ▪ Igangsette konfliktdependende tiltak